

PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004

Oleh

Firdaus¹

Abstract

With the birth of Act No. 32 of 2004 on local government, the provisions concerning the election of the Regional Head emphasized directly and this will have consequences on the duties and powers of the Regional Head make changes to the Regional Head of accountability mechanisms.

Keywords : *the Regional Head, the election of the Regional Head emphasized directly, the Regional Head of accountability mechanisms.*

A. Latar Belakang Masalah

Sebelum perubahan UUD 45, Kepala pemerintahan di daerah Indonesia dipilih oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten atau Kota, namun setelah terjadinya amandemen terhadap UUD 45 ini maka kedudukan kepala pemerintahan daerah tersebut di pilih langsung oleh rakyat, dan hal ini sudah tentu akan mempunyai konsekuensi dari segi pertanggungjawaban yang dilakukan oleh kepala pemerintahan tersebut.

Setelah perubahan terhadap UUD 1945, maka terjadi pengaturan tentang pemerintah daerah diatur lebih rinci lagi dari sebelumnya, diantaranya ketentuan-ketentuan mengenai distribusi kekuasaan Pemerintahan antara Pusat dan daerah dan juga mengenai Kepala Daerah, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (1) sampai (7) yang menyatakan :

¹ **Firdaus, S.H., M.H.**, adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau yang kini merupakan Kandidat Doktor Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.

- 1) Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang.
- 2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang.

Menurut Bagir Manan bahwa ketentuan dalam, pasal 18 ayat (3) tersebut termuat prinsip bahwa lembaga perwakilan rakyat di daerah dan Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.²

Dengan lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah, maka ketentuan mengenai pemilihan Kepala Daerah secara langsung semakin dipertegas dan hal ini tentu mempunyai konsekuensi terhadap tugas dan kewenangan

² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : PSH-FH UII, 2004. hal. 16.

dari Kepala Daerah tersebut, hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 24 ayat (4) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa ; “ (4) Kepada Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”.

Berdasarkan kepada Pasal 24 ayat (1) tersebut, maka kedudukan Kepala Daerah sebagai pemimpin di daerah semakin kuat dalam menentukan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh Kepala Daerah tersebut. Kehadiran Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ini merupakan revisi dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya, dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Kepala Daerah tidak dipilih langsung oleh rakyat di daerah, namun dipilih oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan wakil-wakil dari partai politik yang mempunyai kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Akibat perubahan terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah tersebut, maka sudah tentu akan berimplikasi terhadap sistem dan mekanisme pertanggungjawaban yang disampaikan oleh Kepala Daerah setiap tahun sebagai penguasa di daerah. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini tidak mengenal Kepala Daerah sebagai wakil pemerintah pusat, kecuali Gubernur. Namun sebagai wakil pemerintah pusat di daerah Gubernur tidak lagi memiliki tugas dan wewenang yang sangat luas.³.

Dalam Penjelasan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah ini dinyatakan bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah hanya memiliki wewenang sebagai berikut ;

- a. melaksanakan tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- b. menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah Kabupaten atau kota.
- c. melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten atau Kota.
- d. menjaga hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain dari itu Gubernur juga bertindak atas nama wakil pemerintah pusat di daerah sebagai pejabat negara yang hanya berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dan melakukan pengawasan administrasi kepegawaian dan karier pegawai di wilayah Provinsi yang diawasinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴

Melihat kepada ketentuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini maka hubungan Gubernur dengan Bupati atau Walikota bukan lagi hubungan hierarkis, namun hanya

³ Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004. Hlm 165.

⁴ *Ibid*, hlm 166.

sebagai aparatur negara yang tugasnya hanya sebagai koordinator dari para Bupati dan Walikota yang ada di wilayah Provinsi yang dipimpin oleh Gubernur tersebut.

Namun Dalam perkembangan dan pelaksanaannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah ini menimbulkan banyak permasalahan dan daerah-daerah otonom (Kabupaten dan Kota) *kebablasan* dalam menyelenggarakan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini, sehingga muncul raja-raja kecil di daerah yang menjalankan roda pemerintahan di daerah yang mengakibatkan tidak berjalanya pembangunan di daerah sebagaimana yang diharapkan sebelumnya⁵.

Akibat dari semakin menguatnya peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini ternyata tidak selalu membawa kestabilan dalam hubungan antara eksekutif daerah dengan legislatif daerah, bahkan disinyalir bahwa penguatan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut menjadi ajang Anggota-Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melakukan “pemerasan” terhadap Kepala Daerah.

Kejadian ini dapat dilihat dari kasus Darlis Ilyas, Walikota Payakumbuh yang dituduh melakukan korupsi, dan laporan pertanggungjawabannya pun di tolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Payakumbuh. Meski tuduhan korupsi tersebut belum mendapat keputusan hukum yang berketentuan tetap dari Mahkamah Agung. Begitu pula

⁵ B.N. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah (Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004)*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005. Hlm 56.

halnya dengan Bupati Buleleng, Ketut Wirata Shindu yang dilengserkan tanggal 17 Oktober 2001 melalui mekanisme yang tidak jauh berbeda dengan Walikota Payakumbuh⁶.

Akibat dari berbagai kasus yang terjadi daerah ini maka sudah tentu akan menghambat pembangunan di daerah-daerah tersebut, dan prinsip untuk mengurus sendiri daerah-daerah sebagaimana yang dikendaki oleh Undang-Undang tersebut tentu tidak akan berjalan sebagaimana mestinya. Karena tidak terjadinya keseimbangan antara eksekutif (Kepala Daerah Otonom) dengan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), dimana terjadi *legislatif heavy* yang mengakibatkan lemahnya peran dan fungsi Kepala Daerah sebagai pemimpin di daerah otonom.

Setelah Kepala Daerah tidak di pilih lagi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka bentuk pertanggungjawaban yang diberikan oleh Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat tentu bukan lagi pertanggungjawaban yang dapat memberhentikan Kepala Daerah di tengah jalan seperti biasanya, perihal ini dikarena Kepala Daerah sudah dipilih langsung oleh rakyat dan tentu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sama-sama dipilih oleh rakyat tentu tidak dapat memberhentikan tanpa memperhatikan kehendak mayoritas rakyat. Dan berdasarkan kepada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini Kepala Daerah akan kuat terhadap kedudukan legislatif daerah, dan Kepala Daerah tidak perlu takut apabila program kerja dan laporan pertanggungjawabanya di tolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

B. Masalah Pokok.

⁶ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, 2004 hlm 7

Bagaimanakah Sistem dan Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

C. Pembahasan

Negara Republik Indonesia sebagai sebuah Negara Keastuan mempunyai wilayah yang sangat luas, dan tiap-tiap wilayah tersebut terdiri dari daerah besar dan kecil yang mempunyai pemerintahan sendiri untuk menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara, dan sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 sesudah amandemen, khususnya Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa “Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.

Dari ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 ini sudah jelas Indonesia memiliki daerah-daerah yang terbagi kedalam daerah provinsi dan daerah daerah provinsi tersebut juga terbagi kedalam daerah kabupaten atau daerah kota, dan tiap-tiap daerah, baik itu daerah provinsi maupun daerah kabupaten atau kota memiliki pemerintahan daerah sendiri, yang pemerintahan daerah tersebut harus sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, dan juga harus diatur dalam sebuah undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah tersebut, pemerintah daerah dapatdan harus mengatur dan mengurus segala kepentingan daerahnya sendiri menurut ketentuan prinsip-prinsip otonomi yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sesudah amandemen.

Dengan pemberlakuan Undang-Undang ini maka hubungan Pemerintah pusat dan pemerintah daerah lebih demokratis, dalam arti sebagian besar daerah telah mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri, setelah wewenang tersebut diberikan oleh pemerintah pusat.

Namun disisi lain Undang-Undang NO. 22 Tahun 1999 ini juga telah menimbulkan dampak negatif terutama munculnya penguasa baru (Kepala Daerah) sebagai Raja-Raja kecil di daerah, hal ini disebabkan besarnya wewenang yang dimiliki oleh kepala daerah tersebut, serta tidak jelasnya hubungan hierarkis dengan pemerintahan di atasnya⁷. hal ini dapat terlihat tidak jelasnya hubungan antara Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi dengan Bupati dan Walikota sebagai Kepala Daerah di Kabupaten atau Kota.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 terdapat perubahan yang signifikan terhadap keberadaan kepala daerah, dimana dalam undang-undang sebelumnya keberadaan kepala daerah dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan, dan pemilihan yang dilakukan secara langsung ini sudah tentu akan berimplikasi terhadap berubahnya bentuk pertanggungjawaban yang diberikan oleh kepala daerah tersebut.

Keberadaan kepala daerah ini dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 diatur dalam Pasal 24, sampai dengan Pasal 38. Sebagai sebuah institusi pemerintahan sudah

⁷ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005. Hlm 3.

tentu keberadaan kepala daerah tersebut dilengkapi dengan tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini menggunakan istilah “tugas dan wewenang” kepala daerah. Bagir Manan berpendapat bahwa wewenang mengandung makna kekuasaan (*macht*) yang ada pada organ atau alat pemerintahan, sedangkan tugas (*taak*) dan hak (*recht*) ada pejabat dari organ (*ambtsdrager*).⁸ Jadi secara lengkap pengertian dari tugas dan wewenang tersebut, tugas merupakan tanggungjawab atau kewajiban yang harus dilaksanakan oleh kepala daerah, sedangkan wewenang maksudnya ialah hak tau kekuasaan yang dimiliki oleh kepala daerah untuk melaksanakan tugas atau tanggungjawabnya tersebut.

Kewajiban kepala daerah tersebut tertuang dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dimana kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah ;

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat
- c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- d. melaksanakan kehidupan demokrasi.
- e. menaati dan menegakan seluruh peraturan perundang-undangan.
- f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah

⁸ Bagir Manan, *Op Cit*, hlm 70.

- g. mengajukan dan mengembangkan daya saing daerah.
- h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
- i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah.
- j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.
- k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Disamping kewajiban yang telah ditentukan dalam Pasal 27 ayat (1) tersebut, kepala daerah juga wajib menyampaikan atau memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah pusat, dan setelah itu kepala daerah harus memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta kepala daerah juga harus menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Informasi ini disampaikan melalui media umum yang tersedia di daerah yang bersangkutan, baik media cetak atau media elektronik supaya dapat diakses oleh masyarakat.⁹.

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah disampaikan oleh kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, sedangkan bagi kepala daerah kabupaten/kota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, laporan pertanggungjawaban ini disampaikan satu kali dalam satu tahun.

⁹ Rozali Abdullah, *Op Cit*, hlm 33.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini dapat dilihat bahwa dalam menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepala daerah tersebut, menyampaikan laporan pertanggungjawabannya, pertama, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Gubernur, sedangkan Bupati/Walikota menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur sebagai kepala daerah provinsi, kedua, kepala daerah juga harus menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi untuk Gubernur, dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk Bupati/Walikota, dan yang ketiga, kepala daerah juga harus menyampaikan informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat yang berada di daerah yang bersangkutan.

Melihat kepada laporan pertanggungjawaban yang diberikan oleh kepala daerah tersebut tentu berbeda antara laporan pertanggungjawaban yang diberikan kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri dengan laporan pertanggungjawaban yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan juga laporan yang diberikan kepada masyarakat didaerahnya. Perbedaan ini bukan dalam isi tau materi laporan pertanggungjawaban kepala daerah tersebut tetapi yang berbeda tersebut adalah bentuk laporan pertanggungjawaban dan akibat hukum dari laporan pertanggungjawaban yang telah diberikan tersebut.

Laporan yang diberikan oleh kepala daerah kepada Presiden atau kepada Menteri Dalam Negeri adalah laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah ini dapat berupa laporan kemajuan atau laporan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah (*progress report*), dan/atau laporan

penyelenggaraan wewenang pemerintahan daerah yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan laporan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai institusi negara di daerah adalah laporan keterangan pertanggungjawaban, hal ini berarti bahwa yang diberikan oleh kepala daerah tersebut hanyalah keterangan bahwa kepala daerah telah memberikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat (Presiden atau Menteri Dalam Negeri) sebagai hierarki vertikal dari kepala daerah tersebut. Dan laporan yang disampaikan kepada masyarakat adalah informasi dari apa yang sudah disampaikan oleh kepala daerah kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri.

Namun pertanggungjawaban kepala daerah berupa pertanggungjawaban yuridis melalui pengadilan apabila kepala daerah tersebut diduga telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berupa diberhentikan dari jabatannya sebagai kepala daerah, dalam masa jabatannya apabila kepala daerah tersebut telah terbukti melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dan ketentuan tersebut diatur oleh Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Dalam 29 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pertanggungjawaban dapat berupa pemberhentian dari jabatan sebagai kepala daerah apabila ;

- a. berakhirnya masa jabatan kepala daerah tersebut dan telah dilantiknya pejabat kepala daerah yang baru.

- b. Tidak melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan.
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah.
- d. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- e. Melanggar sumpah larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Dari ketentuan Pasal 29 ayat (2) ini jelas bahwa seorang kepala daerah atau wakil kepala daerah tidak dapat diberhentikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, meskipun laporan pertanggungjawaban tersebut ditolak berkali-kali oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 terdahulu. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, seorang kepala daerah dapat saja diberhentikan didalam masa jabatannya oleh Presiden atas usul dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan alasan bahwa laporan pertanggungjawaban kepala daerah tersebut tidak diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk kedua kalinya. (Rozali Abdullah, 2005 ; 37).

Dari ketentuan diatas jelas bahwa legitimasi kepala daerah bukan terletak kepada seberapa besar dukungan terhadap kepala di lembaga legislatif daerah, tetapi legitimasi kepala daerah tersebut berasal dari rakyat di daerah yang telah memilih secara langsung kepala daerah tersebut. Untuk itu wajar apabila kepala daerah tidak dapat diminta pertanggungjawabannya secara politis oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun pertanggung jawaban kepala daerah dapat diminta pertanggungjawaban secara hukum apabila kepala daerah melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

Pertanggung jawaban secara hukum ini dapat berupa pemberhentian dalam masa jabatannya, karena dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah, dan melanggar kewajiban kepala daerah dan / atau wakil kepala daerah, dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut ;

- a. Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan kepada presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, tidak lagi memenuhi syarat, melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan.
- b. Pendapat DPRD tersebut di atas diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD, yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota DPRD, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
 - a. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat tiga puluh hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dari putusannya bersifat final.
 - b. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-

kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada presiden. Dalam hal ini presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak DPRD menyampaikan usulan tersebut.¹⁰

Dari ketentuan Pasal 29 ayat (4) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, ini sudah jelas bahwa kepala daerah diberhentikan bukan karena laporan pertanggungjawaban kepala daerah tersebut ditolak atau diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi pemberhentian tersebut dilakukan karena kepala daerah telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, baik peraturan mengenai sumpah jabatan atau telah mangkir dari tugas dan wewenangnya sebagai 6 bulan berturut-turut sebagai kepala daerah.

Selanjutnya proses pemberhentian pun tidak dapat langsung dilakukan oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, melainkan harus terlebih dahulu mendapat putusan dari Mahkamah Agung. Setelah Mahkamah Agung memberikan putusan yang menyatakan bahwa kepala daerah telah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, dan/atau melanggar larangan sebagaimana ditentukan oleh Pasal 28, maka putusan Mahkamah Agung tersebut dibawa kedalam sidan paripurna oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk menentukan apakah Dewan Perwakilan Rakyat

¹⁰ *Ibid*, hlm 37.

Daerah akan merekomendasikan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut kepada Presiden¹¹.

Dengan Ketentuan ini maka kepala daerah/wakil kepala daerah tidak dapat lagi dihentikan secara semena-mena oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui pemungutan suara di sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tanpa adanya suatu proses hukum yang membuktikan kesalahan dari kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut.¹² Sedangkan untuk memberhentikan sementara kepala daerah/wakil kepala daerah dapat dilakukan oleh Presiden tanpa melalui usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan hal ini dilakukan oleh Presiden apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melakukan hal-hal sebagai berikut ;

1. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan penjara paling singkat lima tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan, dan putusan pengadilan ini adalah putusan pengadilan tingkat pertama atau putusan Pengadilan Negeri. Dalam hal ini tentu tidak perlu menunggu terlebih dahulu adanya putusan kasasi dari Mahkamah Agung sebagai putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, yang menyatakan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana yang didakwakan kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut. Dan apabila telah ada putusan pengadilan yang

¹¹ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982. Hlm 14.

¹² *Ibid*, hlm 39.

mempunyai kekuatan hukum tetap maka Presiden dapat memberhentikan tanpa melalui usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Pengertian di dakwa dalam hal ini adalah apabila proses peradilan masih berlangsung dan diputus oleh pengadilan tingkat pertama atau belum diputus oleh pengadilan negeri, atau masih dalam proses penuntutan oleh jaksa. kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara oleh Presiden, dan apabila terbukti melakukan makar dan/atau perbuatan yang dapat memecah belah negara kesatuan Republik Indonesia, maka Presiden juga dapat memberhentikan kepala daerah langsung tanpa usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah¹³.

Selain dari bentuk pertanggungjawaban (pemberhentian) kepala daerah diatas, dalam Pasal 32 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 juga dinyatakan bahwa seorang kepala daerah yang mengalamim krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggungjawabnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menggunakan hak angket untuk menanggapi kasus tersebut, dan hak angket ini baru dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah apabila rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dihadiri oleh $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan putusan yang diambil disetujui sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$

¹³ *Ibid.*

dari jumlah anggota yang hadir tersebut. Dan apabila dalam penyelidikan ditemukan bukti bahwa kepala daerah telah melakukan tindak pidana sebagaimana dituduhkan, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan proses penyelesaian secara hukum, melalui aparat penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. dan apabila proses hukum yang berjalan telah memutuskan bahwa kepala daerah dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana ancaman hukuman pidana penjara paling singkat lima tahun atau lebih berdasarkan putusan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan pemberhentian sementara kepada Presiden dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan berdasarkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut maka Presiden menetapkan pemberhentian sementara kepala daerah yang bersangkutan.

Sedangkan apabila putusan yang menyatakan kepala daerah telah bersalah melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggungjawabnya sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, maka pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan pemberhentian kepala daerah tersebut kepada Presiden, berdasarkan rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dihadiri oleh kurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan keputusan pemberhentian harus mendapat persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang hadir.¹⁴

¹⁴ *Ibid*, hlm 41.

Menurut Razali Abdullah undang-undang baru ini memberikan perlindungan hukum kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dari tindakan sewenang-wenang dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan mengatur secara jelas prosedur hukum yang harus ditempuh untuk dapat memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Selanjutnya apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang telah diberhentikan sementara oleh presiden tidak terbukti bersalah dalam sidang pengadilan dan telah memperoleh ketetapan hukum yang tetap, maka Presiden harus merehabilitasi (mengembalikan nama baik kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah) dan mengaktifkan kembali kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang bersangkutan dalam waktu paling lama 30 hari setelah putusan dikeluarkan oleh Mahkamah Agung. Dan jika dalam proses pengadilan tersebut telah habis masa jabatan kepala daerah itu, maka Presiden tidak perlu mengaktifkan masa jabatan kepala daerah tersebut, namun harus merehabilitasi kepala daerah tersebut.

Dalam ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, ditentukan bahwa apabila kepala daerah diberhentikan sementara oleh presiden, maka kepala daerah tersebut digantikan sementara oleh wakil kepala daerah, sampai keluarnya putusan yang mempunyai ketentuan hukum tetap yang menyatakan bahwa kepala daerah tersebut tidak terbukti bersalah, sedangkan apabila wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara, maka tugas dan wewenang wakil kepala daerah tersebut dirangkap oleh kepala daerah sampai adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai ketentuan hukum tetap, dan

apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan oleh Presiden, maka Presiden menetapkan pejabat Gubernur atas usulan Menteri Dalam Negeri, dan pejabat Bupati dan/atau Walikota atas usulan dari Gubernur dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh ketentuan hukum tetap.

D. Kesimpulan

Setelah penulis menguraikan hasil penelitian dan pembahasan di atas maka penulis dapat menyimpulkan bahwa dalam ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pertanggungjawaban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilakukan melalui prosedur hukum dan bukan berdasarkan atas prosedur politis di hadapan sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah semata. Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dapat memberhentikan kepala daerah dengan alasan laporan pertanggungjawabannya ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini tidak mengenal adanya laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana ketentuan Undang-Undang NO. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Selain dari itu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini mengatur secara tegas tentang prosedur pertanggungjawaban dan pemberhentian kepala daerah.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

A. Buku-Buku

Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH-FH UII, Yogyakarta, 2004.

B.N. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah (Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004)*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005.

J. Kaloh, *Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.

-----, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.

Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004.

B. Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan.

Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan,
Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan
Wakil Kepala Daerah.

Bio Data

Nama: Firdaus, SH.,MH

TTL: Bemngkalis: 3 Agustus 1975.

NIP: 19750032003121004

Pangkat/Gol ruang: Penata/IIIC

Jabatan : Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau

Unit Organisasi : Fakultas Hukum Universitas Riau.